GEMEENTE HILVERSUM

GEMEENTEBLAD

Nr. 111233
24 november 2015

Officiële uitgave van gemeente Hilversum.

Stappenplan onderzoek en registratie integriteitsschendingen politiek ambtsdragers

Stappenplan onderzoek en registratie integriteitsschendingen politiek ambtsdragers

Algemeen
1. Onder politiek ambtsdragers wordt verstaan: de burgemeester, de leden van het college, de raadsleden en de fractiemedewerkers.
2. In gevallen waarin dit stappenplan niet voorziet of waarbij de toepassing niet eenduidig is, vindt bespreking plaats in het presidium.
3. Het stappenplan is openbaar en door derden te raadplegen.
4. De burgemeester, de leden van het college, de raadsleden en de fractiemedewerkers ontvangen bij hun aantreden een exemplaar van dit stappenplan.
5. Uitgangspunt bij het gebruik van dit stappenplan zijn de door de raad bij besluit van 16 september 2015 vastgestelde ‘Gedragscode Integriteit volksvertegenwoordigers in de gemeente Hilversum’ en ‘Gedragscode integriteit college van burgemeester en wethouders in de gemeente Hilversum’.

Melding
1. Meldingen van vermeende integriteitsschendingen worden gedaan bij de burgemeester, die deze in behandeling neemt.
2. Meldingen over de burgemeester worden via de griffie gedaan bij het presidium. Het presidium wijst een van zijn leden aan - bijvoorbeeld de plaatsvervangend voorzitter van de raad - die in de plaats treedt van de burgemeester bij het zetten van de stappen volgens het stappenplan.

Vooronderzoek
1. Op basis van de ontvangen melding doet de burgemeester een vooronderzoek.
2. Als de burgemeester na het vooronderzoek concludeert dat geen feitenonderzoek nodig is, stelt hij een rapport op van zijn bevindingen, en doet melding van zijn conclusies aan degene die de melding heeft gedaan en aan de betrokken politieke ambtsdrager.
3. De melder en de betrokken politieke ambtsdrager kunnen, via de griffier, het presidium verzoeken te besluiten dat wel een feitenonderzoek noodzakelijk is.
4. Als de burgemeester na het vooronderzoek concludeert dat een feitenonderzoek nodig is, stelt hij een rapport op van zijn bevindingen, dat ter vaststelling wordt voorgelegd aan het presidium.
5. Het presidium besluit of een feitenonderzoek wordt ingesteld.
6. De betrokken politiek ambtsdrager wordt over het doen van het vooronderzoek en van de uitkomst van het onderzoek zo spoedig mogelijk geïnformeerd.
7. De melder wordt enkel geïnformeerd als wordt besloten geen feitenonderzoek in te stellen, tenzij zijn medewerking bij het feitenonderzoek nodig is.
8. Bij het vermoeden van een opzettelijk valse beschuldiging onderneemt de burgemeester actie tegen de melder in de vorm van een feitenonderzoek. De persoon tegen wie opzettelijk valse beschuldigingen zijn gedaan, kan daarvan aangifte doen bij de politie.

Feitenonderzoek
1. De burgemeester geeft opdracht tot een feitenonderzoek aan een interne- of externe onderzoekscommissie.
2. Een interne onderzoekscommissie bestaat uit de burgemeester en een door het presidium aanwezen lid van het presidium, die in deze optreedt als vertegenwoordiger namens het presidium. De commissie wordt ambtelijk ondersteund. Aan deze commissie kunnen deskundigen worden toegevoegd.
3. Als de afstand tussen de interne onderzoekers en de betrokken politiek ambtsdrager te klein is om voldoende objectief onderzoek te garanderen, dan wordt een externe onderzoekscommissie ingesteld.
4. Een externe onderzoekscommissie bestaat uit personen van buiten de organisatie.
5. De externe commissie stelt een multidisciplinair team samen, opdat de juiste kennis voor het doen van het feitenonderzoek aanwezig is.

Opdrachtverstrekking
De burgemeester komt, na overleg met het presidium, een schriftelijke onderzoeksopdracht met de onderzoeker(s) overeen. In de opdracht staan in ieder geval vermeld de aanleiding, de onderzoeksopdracht en de verwachte duur en kosten van het onderzoek.

Kennisgeving aan betrokkene

1. De betrokken politiek ambtsdrager wordt over het instellen van een feitenonderzoek zo spoedig mogelijk na het besluit daartoe per brief geïnformeerd.
2. In de brief is in ieder geval opgenomen:
a. een omschrijving van het handelen of nalaten dat aanleiding is tot het instellen van het onderzoek;
b. de melding dat betrokkene en getuigen kunnen worden gehoord;
c. de melding dat als andere feiten en omstandigheden bekend worden, die van belang kunnen zijn voor het bepalen van de omvang, aard en ernst van de integriteitsbreuk, het onderzoek zich kan uitstrekken tot die feiten en omstandigheden.

Horen van betrokkenen en getuigen
1. De betrokken politiek ambtsdrager en getuigen kunnen worden gehoord.
2. De gesprekken worden gehouden door minimaal twee personen.
3. Er wordt een gespreksverslag opgemaakt en ondertekend door de onderzoekers en de getuigen/betrokkene.
4. De gehoorde krijgt de mogelijkheid om binnen vijf werkdagen schriftelijk te reageren op het verslag.
5. Als de gehoorde weigert te tekenen wordt daarvan melding gemaakt in het verslag. Als de gehoorde dat wil, wordt er een schriftelijke weergave van de afwijkende mening van de gehoorde bij het verslag gedaan.

Aangifte
1. Als er een vermoeden is van een misdrijf doet de burgemeester, na overleg met het presidium, aangifte bij de politie.
2. Vanaf dat moment wordt alle informatie voorgelegd aan de politie, eventueel na overleg met de officier van justitie.

Communicatie
De burgemeester zorgt voor de interne en externe communicatie.

Onderzoeksrapportage
1. Van het feitenonderzoek wordt een rapport opgesteld dat aan de burgemeester wordt aangeboden
2. De rapportage bevat alle informatie die nodig is om een oordeel te kunnen vormen over het vermoeden van integriteitsschending.
3. De burgemeester biedt de onderzoeksrapportage aan de raad aan.
4. De rapportage wordt gelijktijdig aan de betrokken ambtsdrager aangeboden.
5. Wanneer de betrokken politiek ambtsdrager wethouder is, informeert de burgemeester ook het college over de onderzoeksrapportage.
6. De raad beoordeelt of het rapport aanleiding geeft om aangifte te doen of een motie in te dienen.

Besluitvorming
Bij een vastgestelde schending van de integriteit kan tegen de betreffende politiek ambtsdrager of over de schending een motie worden aangenomen dan wel aangifte bij de politie worden gedaan.

Formulier registratie integriteitsschendingen
1. De vermoedens van schendingen, de aard van de daarop volgende onderzoeken en de afdoeningen worden vastgelegd in het formulier 'registratie integriteitsschendingen'.
2. Jaarlijks wordt de raad schriftelijk geïnformeerd over het gevoerde integriteitsbeleid.
Toelichting stappenplan onderzoek en registratie integriteitsschendingen politiek ambtsdragers

Algemeen
Als u een vermoeden heeft, dat een collega bestuurder zich mogelijk schuldig maakt aan een integriteitsschending, dan kunt u afwegen of u zelf contact opneemt met deze persoon. Er zou immers wellicht sprake kunnen zijn van een misverstand of onwetendheid. Mocht de gedraging zich daarvoor niet lenen, of u kiest er om andere redenen niet voor om het gesprek met de bestuurder aan te gaan, dan kunt u conform dit stappenplan een melding doen.

In gevallen waarbij het gedrag van een raadslid een fractiemedewerkers of een collegelid aan de orde komt, vindt na een eerste screening door de burgemeester (d.m.v. een vooronderzoek) in de meeste gevallen bespreking plaats in het presidium. Enkel als de burgemeester concludeert dat geen feitenonderzoek nodig is en de melder en betrokken politieke ambtsdrager zijn het daarmee eens, vindt geen verder vervolg plaats. Het is ook mogelijk te kiezen voor bespreking in de raad. Daarvoor is in casu echter niet gekozen. Om de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene zo veel mogelijk te waarborgen, en de kans op onnodige beschadiging daarvan te beperken, is het van belang de kring van ingelichte personen zo klein mogelijk te houden. Daarom wordt ervoor gekozen de kwestie eerst alleen vertrouwelijk in het presidium te bespreken. In een later stadium, bijvoorbeeld als is besloten tot het instellen van een feitenonderzoek en de uitkomst daarvan kan worden gedeeld, vindt wel bespreking in de raad plaats.

Voor de algemeen directeur en de griffier geldt de ambtelijke gedragscode.

Melding
In dit stappenplan wordt ervan uitgegaan dat de burgemeester verantwoordelijk is voor het behandelen van de melding van integriteitsschendingen door politiek ambtsdragers. De burgemeester kan door een melding, door eigen waarneming of door berichtgeving van buiten de organisatie kennis nemen van een vermeende integriteitsschending. In voorkomende geval zal hij dienen te beslissen of de bij hem bekend geworden informatie aanleiding is om:
- een vooronderzoek te (laten) verrichten;
- een feitenonderzoek te (laten) verrichten;
- aangifte te doen.

Is sprake van een melding, waarneming of berichtgeving over een vermeende integriteitsschending door de burgemeester, dan treedt een raadslid die door het presidium daartoe is aangewezen - bijvoorbeeld de plaatsvervangend voorzitter van de raad - in de plaats van de burgemeester bij alle te zetten stappen in het stappenplan.

Vooronderzoek
Feiten en omstandigheden zoals die bekend worden aan de burgemeester, zijn niet altijd zonder meer aanleiding een feitenonderzoek in te stellen. Het starten van een feitenonderzoek heeft grote gevolgen voor zowel de betrokkenen als de organisatie. Daarom doet de burgemeester een eerste screening, een vooronderzoek, om het voorhanden zijnde feitenmateriaal te analyseren (de melder of betrokkene kan bijvoorbeeld worden gehoord), alvorens eventueel te concluderen of een feitenonderzoek wel of niet nodig is. Hiermee kan ondervangen worden, dat de melding gebaseerd blijkt te zijn op niet op waarheid gestoelde geruchten.
Van het vooronderzoek wordt altijd een rapport van bevindingen opgesteld. Als de burgemeester vindt dat geen feitenonderzoek nodig is, meldt hij dat aan de melder en aan de betrokken politieke ambtsdrager. Deze zijn dan in de gelegenheid om ‘beroep’ in te stellen bij het presidium.

Wanneer het vooronderzoek hiertoe aanleiding geeft, kan in aansluiting op het vooronderzoek een feitenonderzoek worden ingesteld of aangifte worden gedaan.

Als het vermoeden bestaat dat opzettelijk een valse beschuldiging heeft plaatsgevonden (bijvoorbeeld uit rancune), kan de persoon die het betreft daarvan aangifte doen (laster/smaad).

Feitenonderzoek
Door eigen waarneming of door een signaal van binnen of buiten de organisatie kan er aanleiding zijn voor een vermoeden van een integriteitsschending. Naar aanleiding van een vermoeden van een integriteitsschending kan de burgemeester genoodzaakt zijn aan het presidium voor te leggen dat zijns inziens een feitenonderzoek ingesteld dient te worden. In een feitenonderzoek wordt het waarheidsgehalte van signalen en/of vermoedens beoordeeld door na te gaan of deze op redelijke grond zijn gebaseerd. Concreet betekent dit dat een onderzoek wordt ingesteld naar de handelwijze van betrokkene. Betrokkenen en/of getuigen kunnen gehoord worden en eventueel andere onderzoeksmethoden kunnen worden aangewend om alle relevante feiten omtrent het vermoeden van de integriteitsschending in kaart te brengen. Er is een verschil in de onderzoeksmethoden die door de gemeente en door justitie kunnen worden gehanteerd.

Interne onderzoekscommissie
De burgemeester - het presidium gehoord hebbende - kan besluiten naar aanleiding van de integriteitsschending een interne onderzoekscommissie in te stellen. Een interne commissie bestaat uit minstens twee personen. Dat zijn de burgemeester en een vertegenwoordiger namens het presidium. De burgemeester en het presidium bepalen welke persoon of personen worden belast met de ambtelijke ondersteuning van de onderzoekscommissie.
De commissie kan een multidisciplinair team samenstellen waarin de benodigde kennis en expertise met het doen van feitenonderzoek aanwezig is. Hierbij kan worden gedacht aan juridische, financiële of ICT-expertise van buiten de organisatie. Dit is ook zinvol in verband met de benodigde objectiviteit en onafhankelijkheid bij het doen van het feitenonderzoek.
Het instellen van een interne onderzoekscommissie zal niet altijd mogelijk of wenselijk zijn. Met name als geen voldoende en/of geschikte mensen hiervoor te vinden zijn of als de afstand tussen de interne onderzoekers en de betrokkenen te klein is om een voldoende objectief onderzoek te garanderen. Dit kan immers leiden tot (politieke) spanningen en verstoorde verhoudingen in de toekomst.

Externe onderzoekscommissie
De burgemeester kan daarom in overleg met het presidium kiezen voor een externe onderzoekscommissie. Het laten verrichten van het onderzoek door een externe partij (zoals een forensisch accountant

of een particulier recherchebureau) is een manier om voldoende onderzoekscapaciteit, kennis en expertise te verkrijgen. Wel moet rekening worden gehouden met de consequenties die de commerciële achtergrond van een externe partij met zich meebrengt. Procedures omtrent de wijze van onderzoek door een externe partij kunnen op sommige punten afwijken van relevante regelgeving binnen de overheid. Een forensisch accountant doet bijvoorbeeld geen onderzoek, wanneer de betrokkene niet mee wenst te werken.

Opdrachtverstrekking
Het besluit wie het onderzoek naar de integriteitsschending zal uitvoeren, is afhankelijk van de aard integriteitsschending, de benodigde onafhankelijkheid, de benodigde objectiviteit en aanwezige kennis en expertise. Afhankelijk van deze factoren kan het feitenonderzoek worden uitgevoerd door een interne commissie, een externe commissie of een externe partij (bijvoorbeeld: een forensisch accountant of een particulier recherchebureau).

In de opdrachtverstrekking met een externe partij dient aandacht te worden besteed aan de lengte en intensiteit van het onderzoek. Gedurende het proces dient dit te worden gecontroleerd en zo nodig worden bijgestuurd. Aandachtspunt hierbij is dat voor veel organisaties met weinig ervaring op het gebied van feitenonderzoek het moeilijk is in te schatten hoe lang een onderzoek zal duren en hoeveel mankracht hiervoor nodig is. Dit bemoeilijkt het maken van concrete afspraken tussen opdrachtgever en de externe partij. Een externe partij heeft minder zicht op de interne verhoudingen en ontwikkelingen binnen een organisatie. Voordeel van het inhuren van een externe partij is dat wellicht minder druk kan worden uitgeoefend op de onderzoeker.

De burgemeester komt na overleg met het presidium schriftelijk een onderzoeksopdracht met de gekozen onderzoekers overeen. De opdrachtverstrekking bevat ten minste de volgende punten.
a. De aanleiding.
b. Een duidelijk omschreven opdracht.
De opdracht of de reikwijdte van het onderzoek kan wanneer noodzakelijk worden uitgebreid. Gedurende het onderzoek kan het voorkomen dat de integriteitsschending omvangrijker of complexer is dan vooraf kon worden ingeschat. In voorkomend geval zal steeds in overleg met de opdrachtgever moeten worden besloten over een eventuele uitbreiding van het onderzoek (bijvoorbeeld capaciteit, gebruikmaking bevoegdheden, meer mensen horen enz.). Een eventuele uitbreiding van het onderzoek wordt schriftelijk vastgelegd.
c. De vermoedelijke duur van het onderzoek.
De burgemeester dient op adequate wijze te reageren op een vermoeden van een integriteitsschending. Dit betekent, dat hij de verantwoordelijkheid heeft daadkrachtig een feitenonderzoek op te pakken. Zonder afbreuk te doen aan de zorgvuldigheid van het onderzoek dient het feitenonderzoek dan ook binnen afzienbare tijd te zijn gedaan.
d. De met het onderzoek gemoeide kosten (eventueel afgescheiden in een apart offertedeel).

Wanneer het onderzoek wordt verricht door een externe partij zijn er enkele aanvullende aandachtspunten. Vastgesteld zal moeten worden van welke bevoegdheden de externe partij gebruik kan maken. Ook moet worden overeengekomen dat binnen de grenzen van dit stappenplan zal worden gewerkt. Het is tevens verstandig vast te stellen hoe lang het onderzoek mag duren en hoeveel onderzoekscapaciteit passend is om in te zetten.

Kennisgeving aan betrokkene
Voordat het feitenonderzoek kan worden gestart, zal de betrokken politiek ambtsdrager schriftelijk in kennis moeten worden gesteld van het feit dat er een feitenonderzoek naar zijn gedragingen wordt ingesteld. Daarnaast kan het wenselijk zijn dat deze mededeling hem tevens mondeling wordt gedaan. Dit kan op het moment dat de burgemeester de schriftelijke kennisgeving in persoon uitreikt. Niet in alle gevallen zal het wenselijk zijn dat betrokkene onmiddellijk wordt geïnformeerd. Wanneer het onderzoeksbelang dit meebrengt, kan de schriftelijke kennisgeving worden opgeschort.

De kennisgeving aan betrokkene dat een feitenonderzoek naar hem wordt ingesteld, bevat de volgende onderwerpen:
a. Een omschrijving van het handelen of nalaten dat aanleiding is tot het instellen van een onderzoek.
b. Een mededeling dat betrokkene en eventuele getuige(n) kunnen worden gehoord. Gedacht kan worden aan de situatie dat betrokkene, doordat hij in kennis wordt gesteld van het feitenonderzoek, mogelijk bewijsmateriaal kan/zal vernietigen.
c. De mededeling dat wanneer andere feiten en omstandigheden bekend worden die van belang kunnen zijn voor de vaststelling van de omvang, aard en ernst van de integriteitsbreuk, het onderzoek zich kan uitstrekken tot die feiten en omstandigheden.

Het onderzoek dient zorgvuldig plaats te vinden. Dit houdt in dat alle belangen (de belangen van betrokkene, het belang van het onderzoek, het belang van de organisatie en de belangen van getuigen) worden

gewogen. Zorgvuldig onderzoek heeft dan betrekking op de vraag hoe belangen dienen te worden afgewogen. Er dient zodanig rekening te worden gehouden met de persoonlijke belangen van betrokkene dat zo min mogelijk inbreuk wordt gemaakt op zijn persoonlijke levenssfeer. Zorgvuldigheid heeft evenzeer betrekking op het feit dat achteraf verantwoording moet kunnen worden afgelegd over alle beslissingen en (onderzoeks)handelingen voorafgaand aan en gedurende het onderzoek. Teneinde dit mogelijk te maken, dienen de burgemeester en de onderzoekers hun beslissingen en handelingen behoorlijk te documenteren.

Sterk samenhangend met zorgvuldigheid is het uitgangspunt dat onderzoekers zich dienen te onthouden van onoorbare handelingen. Op verschillende plaatsen wordt dit punt in dit stappenplan nader uitgewerkt. Zo komt in de paragraaf over 'het horen van betrokkene' aan de orde dat onderzoekers zich dienen te onthouden van fysieke druk en het misleiden van betrokkene.

Horen van betrokkene en getuigen
Gedurende het feitenonderzoek kan betrokkene worden gehoord. Het horen dient op zorgvuldige wijze te geschieden. Dit houdt in dat de betrokkene voor het gesprek dient te worden geïnformeerd over de aard en mogelijke duur van het gesprek. Betrokkene kan zich tijdens het gesprek laten bijstaan door een raadsman. Ook dienen onderzoekers zich voor, tijdens en na het gesprek te onthouden van het doen van misleidende mededelingen of gedragingen en het toepassen van psychische en/of fysieke druk of dwang.
Dit houdt verband met het feit dat betrokkene in vrijheid zijn verklaring moet kunnen afleggen. Dat betrokkene door middel van het afleggen van verklaringen medewerking moet verlenen aan het feitenonderzoek is niet in enig voorschrift neergelegd. Wel mag van een politieke ambtsdrager, aan wiens integriteit extra hoge eisen mogen worden gesteld, worden verwacht dat hij openheid van zaken geeft in een situatie waarin gerechtvaardigde twijfel is gerezen aan zijn integriteit.
Om de onafhankelijkheid van het onderzoek te bevorderen en te zorgen dat het gesprek als bewijs kan worden geaccepteerd, is het noodzakelijk gesprekken in koppels van twee onderzoekers te voeren. Van het gesprek wordt door de onderzoekers verslag gemaakt.

Onderzoekers kunnen zowel mensen van binnen de organisatie als van buiten de organisatie als getuige horen. De getuigen werkzaam binnen de organisatie, zijn verplicht mee te werken aan het feitenonderzoek. Dit vloeit rechtstreeks voort uit hun dienstverband. Wanneer een ambtelijke getuige niet wil meewerken, geldt dit als plichtsverzuim. De medewerking houdt in dat de getuige verplicht is informatie te verschaffen ten behoeve van het onderzoek. De informatie die de getuige verstrekt, dient op waarheid te berusten.
Voor het gesprek plaatsvindt, dient de getuige op de hoogte te worden gesteld van de aard en de mogelijke duur van het gesprek. Daarnaast dient te worden meegedeeld dat de getuige zich kan laten bijstaan door een raadsman. Het collectief horen van getuigen is geen betrouwbare methode voor het verkrijgen van objectieve informatie. Door onderzoekers wordt van het gesprek een verslag gemaakt. Duidelijk moet zijn wie wat heeft verklaard, hetgeen impliceert dat verklaringen moeten zijn voorzien van de naam van de getuige en diens handtekening respectievelijk een datum.

Het anoniem afleggen van een verklaring is niet ten principale verboden, doch een dergelijke verklaring is alleen toelaatbaar in combinatie met ander, verifieerbaar bewijsmateriaal, en alleen indien het handhaven van de anonimiteit op zeer zwaarwegende gronden noodzakelijk is. Aan anonieme verklaringen wordt over het algemeen slechts aanvullende bewijskracht toegekend. Het feitencomplex mag niet enkel bestaan uit een anoniem afgelegde verklaring.

Tijdens het feitenonderzoek zal van de verschillende onderzoekshandelingen verslag moeten worden opgemaakt. Een goede verslaglegging is een solide schriftelijke basis, waarmee de burgemeester en de onderzoekers zich een oordeel kunnen vormen over de vermoedelijke integriteitsschending.

Het onderzoek dient voor alle partijen inzichtelijk te zijn en de rechtmatigheid en de kwaliteit van het onderzoek moet kunnen worden getoetst. Een adequate verslaglegging maakt inzichtelijk in hoeverre overeenstemming of verschil van mening bestaat tussen de verschillende partijen omtrent de toedracht, feiten en omstandigheden met betrekking tot het vermoeden van de integriteitsschending.

Aandachtspunten verslaglegging van de gesprekken
Van de gesprekken met de betrokkene(n) en de getuigen dient door de onderzoekers verslag te worden opgemaakt. Het interview dient met twee personen te worden afgenomen. Het verslag dient een zo getrouw mogelijke weergave te zijn van hetgeen tijdens het gesprek aan de orde is geweest. Hierna kan het verslag worden voorgelegd aan de betrokkene/de getuige(n).
Willen de verslagen voldoende bewijskracht hebben, dienen deze door degene die aan het gesprek hebben deelgenomen te worden ondertekend. Dit betekent dat het verslag moet worden ondertekend door zowel onderzoekers als degenen die zijn geïnterviewd (betrokkene en getuige(n). De ondertekening

houdt in dat op elke pagina van het gespreksverslag een paraaf gezet wordt. Hierbij dient de mogelijkheid aan betrokkene(n) of getuige(n) te worden geboden commentaar te geven op het gespreksverslag. Weigert een betrokkene het gespreksverslag te ondertekenen, dan wordt daarvan door de onderzoekers in het verslag, zo mogelijk met vermelding van de redenen, melding gemaakt. Het verslag wordt aan het dossier toegevoegd.

Er kan worden gekozen om aanstonds een verslag op te maken en dit onmiddellijk na het beëindigen van het gesprek te laten ondertekenen. Groot voordeel van een dergelijke werkwijze is dat het praktisch is, in die zin dat het wellicht minder aanleiding zal geven tot discussies over de tekst van het verslag.

Er kan ook worden gekozen het verslag op een later moment (doch wel zo spoedig mogelijk, dat wil zeggen binnen enkele werkdagen) op te maken en ter ondertekening aan betrokkene/getuige(n) op te sturen. Er dient hierbij een termijn (5 werkdagen) te worden gesteld om het verslag terug te sturen met schriftelijke opmerkingen. In het geval dat onderzoekers en de betrokkene/getuige(n) het niet eens kunnen worden over de tekst van het verslag kan een rapport aan het verslag worden toegevoegd, waarin de afwijkende opinie van betrokkene/getuige(n) wordt opgenomen.

Aangifte
Als de inschatting is dat er vermoedelijk een misdrijf heeft plaatsgevonden, dient aangifte te worden gedaan. De onderzoekers plegen hiertoe overleg met de burgemeester, die vervolgens na overleg met het presidium de beschikbare gegevens aan de politie voorlegt, eventueel na overleg met de Officier van Justitie. Alle op dat moment bekende informatie wordt aan de politie ter beschikking gesteld. Let op, de aangifte kan al plaatsvinden na de vooronderzoekfase. Als op enig moment bekend wordt dat de aangifte niet verder wordt opgepakt (bijvoorbeeld als de Officier van Justitie vervolging niet opportuun acht), kan het eigen onderzoek weer worden opgestart.

Communicatie
In dit stappenplan zijn verschillende momenten genoemd, wanneer communicatie plaatsvindt tussen de burgemeester (of onderzoekers) en de betrokkene.
Deze momenten zijn onder meer:
- de schriftelijke kennisgeving aan de betrokkene dat een feitenonderzoek naar hem is gestart;
- het horen van de betrokkene zelf;
- het eventueel ter inzage geven van bepaalde onderzoeksresultaten;
- de mededeling dat het onderzoek naar hem is afgesloten.

Naast bovengenoemde contactmomenten kan er behoeft zijn aan verdere informatieuitwisseling. Betrokkene zal informatie willen hebben omtrent de gang van zaken tijdens het onderzoek en de voortgang van het onderzoek. Dit kan conflicteren met het onderzoeksbelang. Voorstelbaar is dat het voor de bewijsvergaring niet bevorderlijk is om alle informatie lopende het onderzoek aan betrokkene ter verstrekken. De burgemeester en de onderzoekers zullen zorgvuldig moeten omgaan met het verstrekken van informatie. Daarom wordt de communicatie vanuit één kanaal verstrekt, te weten de burgemeester.

Communicatie intern
Informatieverschaffing aan presidium en raad is belangrijk. In de eerste plaats om ongewenste geruchtenvorming tegen te gaan en in de tweede plaats om als organisatie te laten zien dat wordt opgetreden tegen (vermeende) integriteitsschendingen. Het spreekt vanzelf dat de communicatie zorgvuldig dient te geschieden. Er zal rekening moeten worden gehouden met de verschillende belangen. Belangen die moeten worden afgewogen, zijn onder meer de persoonlijke levenssfeer van betrokkene, het onderzoeksbelang, het voorkomen van onrust binnen de organisatie en het openbaar of besloten behandelen van de uitkomsten van het onderzoek. Deze informatie wordt vanuit één kanaal verstrekt, te weten de burgemeester.

Communicatie extern
De burgemeester zal zich bewust moeten zijn van de rol die de media kunnen spelen tijdens een feitenonderzoek. Hij dient met ondersteuning van het hoofd communicatie in overleg met het presidium, de griffier en de gemeentesecretaris op een verantwoorde manier informatie te verstrekken.

De aard van de integriteitsschending en het onderzoeksbelang spelen hierbij een rol. De burgemeester staat voor de taak een balans te vinden tussen enerzijds het belang van het onderzoek en het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van betrokkene en anderzijds het belang van transparantie en het voorkomen dat het idee ontstaat dat de zaak 'in de doofpot' verdwijnt.

Er kan en mag niet te krampachtig worden omgegaan met het verstrekken van informatie. Wel moet er voor worden gewaakt het onderzoek te frustreren door het voorbarig naar buiten brengen van informatie. Onnodige beschadiging van personen moet worden voorkomen.

Informatieverstrekking aan de media dient plaats te vinden via één kanaal, te weten het hoofd communicatie. Kortom, komt er een vraag van de media, dan gelden de volgende gedragsregels:
- de persvraag wordt gemeld bij de burgemeester;
- de burgemeester bereidt in overleg met het hoofd communicatie de beantwoording voor;
- de vraag wordt gepast, transparant en zakelijk beantwoord;
- voor de inhoudelijke check van het antwoord kan de burgemeester advies inwinnen bij deskundigen;
- de burgemeester draagt zorg voor de mondelinge en schriftelijke beantwoording van de vraag.

Onderzoeksrapportage
De onderzoeksfase eindigt met het aanbieden van het onderzoeksrapport aan de burgemeester. Dit rapport behoort alle informatie te bevatten die voor de burgemeester nodig is om zich een oordeel te kunnen vormen over het vermoeden van integriteitsschending. Ook betrokkene zal zich een oordeel moeten kunnen vormen over het onderzoek en eventueel het onderzoek op zijn rechtmatigheid moeten kunnen (laten) toetsen. Hiervoor is een deugdelijke rapportage nodig.

Inhoud rapportage
In de rapportage dienen de volgende aspecten in ieder geval aan de orde te komen: De onderzoeksopdracht met eventuele uitbreidingen, mocht dit tijdens het onderzoek naar de integriteitsschending noodzakelijk zijn gebleken. Betrokkene kan zijn eventuele bedenkingen bijvoorbeeld naar voren brengen tijdens de verantwoordings-c.q. de zienswijzeprocedure.
Een beschrijving van de casus, waarin helder naar voren wordt gebracht wat de uitgangspunten voor het onderzoek geweest zijn en welke feiten en omstandigheden hierbij een rol hebben gespeeld. De relevante regelgeving. Onderzoeksresultaten.

Geen aanbevelingen omtrent het beoordelen van het feitencomplex in het rapport
Het is de taak van de burgemeester om op basis van de onderzoeksgegevens een oordeel te vormen over de feiten en omstandigheden met betrekking tot de integriteitsschending. De onderzoekers dienen zich te onthouden van het geven van een opvatting over welke consequenties zouden moeten worden verbonden aan de door hen onderzochte feiten. Het is de taak van de onderzoekers om het feitencomplex objectief vast te stellen. Door het spanningsveld tussen objectief (descriptief) onderzoek en het vormen van een (normatief) oordeel moeten deze taken gescheiden worden gehouden.

Aanbieding rapport aan de burgemeester
Nadat de inhoud van het rapport is vastgesteld door de onderzoekers, kan het worden aangeboden aan de burgemeester. Hij zal primair moeten bezien of de vastgestelde feiten in het rapport al dan niet aanleiding geven tot het kwalificeren van de feiten als ongewenst handelen. Hij zal vervolgens aan het presidium of de raad ter overweging moeten voorleggen of het onderzoeksrapport aanleiding geeft maatregelen te formuleren. Dit is afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek. Er kunnen ook aanbevelingen tot verbeteringen/wijziging van procedures worden gedaan als geen sprake blijkt te zijn geweest van een integriteitsschending. De burgemeester verstrekt het rapport aan de betrokkene en aan het college als de betrokkene een wethouder betreft.

Besluitvorming
Buiten die gevallen, waarin het handelen van een politiek ambtsdrager strafrechtelijk aan de kaak wordt gesteld, kan het doen en laten van een politiek ambtsdrager in de openbaarheid soms als bedenkelijk worden aangemerkt. Men kan elkaar daarop aanspreken en er een oordeel over hebben.

Afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek kan worden besloten:
a. het dossier te sluiten omdat er geen integriteitsschending heeft plaatsgevonden
b. aangifte te doen bij de politie
c. een motie van bedenkelijkheid aan te nemen
d. aanbevelingen te doen.

Formulier Registratie integriteitsschendingen
Tot slot wordt voor de registratie van vermoedens van schendingen, de onderzoeken en de afdoeningen gebruik gemaakt van een standaard formulier, het formulier 'registratie integriteitsschendingen'. Dit formulier en een toelichting daarbij wordt bij dit stappenplan opgenomen.

Formulier Registratie integriteitsschendingen
Let op: in het geval van meerdere betrokkenen dient u per betrokkene een apart formulier in te vullen

A) Administratieve informatie

1. Wat is de datum van de melding? …
2. Wat is de datum van afronding? …

3. Zijn er meerdere betrokkenen? □ Ja, aantal….. □ Nee

B) Informatie over de melding

4. Is de melding afkomstig uit de eigen organisatie? □ Ja: interne melding □ Nee: externe melding
5. Betreft het melding klokkenluidersregeling? □ Ja □ Nee

C) Informatie over de betrokkene (de - vermoedelijke - pleger van de schending)

7. Is bekend wie de – vermoedelijke – pleger van de schending is? □ Ja □ Nee □ Onbekend
8. Is de betrokkene in dienst van de organisatie? □ Ja □ Nee □ Onbekend
9. Heeft betrokkene een leidinggevende functie? □ Ja □ Nee □ Onbekend
10. Is betrokkene bestuurder of volksvertegenwoordiger? □ Ja □ Nee □ Onbekend

D) Type schending en conclusie onderzoek (u kunt meerdere typen -vermoedelijke– schendingen aanvinken)

11a. Financiële schendingen □ Diefstal/verduistering
□ Fraude
□ Overig, namelijk ……………

11b. Misbruik positie en belangenverstrengeling □ Nevenactiviteiten, financiële belangen
□ Omkoping (corruptie)
□ Geschenken, uitnodigingen
□ Overig, namelijk …………….

11c. Lekken en misbruik van informatie □ Lekken, misbruik van informatie
□ Verlies/diefstal informatiedragers
(usb-sticks e.d.)
□ Overig, namelijk ……………..

11d. Misbruik bevoegdheden □ Opsporingsmethoden, dwangmiddelen
□ Meineed, valsheid in geschrifte
□ Afgifte vergunningen, identiteitsbewijzen
□ Overig, namelijk ……………..

11e. Misbruik geweldsbevoegdheid □ Fysiek geweld
□ Vuurwapengebruik
□ Overig, namelijk ………………

11f . Ongewenste omgangsvormen □ Interne benadeelde (organisatie)
(met specificatie naar benadeelde) □ Externe benadeelde (burger, bedrijf)

11g. Misbruik bedrijfsmiddelen en overschrijding
interne regels □ Misbruik/ongewenst gebruik van
e-mail/internet
□ Misbruik van bedrijfsmiddelen (telefoon, auto e.d.)
□ Overig, namelijk …………….

11h. Misdraging in privésfeer □ Namelijk ………..

11i . Misstanden volgens de klokkenluiderregeling □ Schending van wettelijke voorschriften of beleidsregels
□ Gevaar voor gezondheid, veiligheid of milieu
□ Onbehoorlijke wijze van functioneren die een gevaar vormt voor het goed functioneren van de openbare dienst

12 Conclusie onderzoek per type schending □ Geen onderzoek
□ Conclusie onbekend

Vul het type schending in: Aangetoond Weerlegd Niet aangetoond Overig , nl..

1e …. □ □ □ …

2e …. □ □ □ …

3e .... □ □ □ ...

4e .... □ □ □ ...

E) Bestuurlijke en ambtelijke afdoening

13. Is er onderzoek gedaan? □ Ja, volledig feitenonderzoek
□ Ja, alleen vooronderzoek
□ Nee, geen onderzoek, omdat ....
□ Onbekend

14. Welke afdoening heeft er plaatsgevonden? □ Geen
(meerdere antwoorden mogelijk) □ Onbekend
Disciplinair:
□ Strafontslag onvoorwaardelijk
□ Strafontslag voorwaardelijk
□ Schriftelijke berisping onvoorwaardelijk
□ Overige disciplinaire afdoening
Overige afdoeningen:
□ Overig ontslag (ongeschiktheidsontslag, zelf ontslag)
□ Ambtelijke afdoening (waarschuwingsbrief, coaching e.d

F) Strafrechtelijk traject

15. Is de politie, OM of Rijksrecherche ingeschakeld? □ Ja, er is aangifte gedaan
□ Ja, er is alleen een melding gedaan
□ Nee, er is geen aangifte of melding gedaan
□ Onbekend

16. Strafrechtelijke afdoening (indien van toepassing) □ Niet bekend
□ Seponering door OM
□ Transactie / boete
□ Veroordeling
□ Overige, namelijk ....

Toelichting Formulier Registratie integriteitsschendingen
Binnen de gemeente kunnen situaties voorkomen waarin sprake is van een (vermoedelijke) integriteitsschending. Het is belangrijk om vermoedens van schendingen, de aard van het daaropvolgend onderzoek en de afdoening gelijkluidend te registreren. Hierdoor wordt inzicht verkregen in de aard en de omvang van integriteitsschendingen en kan het gerichte maatregelen nemen om schendingen in de toekomst te voorkomen. Het bij dit stappenplan opgenomen formulier biedt daartoe een goede ondersteuning. Het is bruikbaar voor zowel de bestuurders, de volksvertegenwoordigers en de ambtenaren.

Betrouwbare gegevens
Met het formulier wordt bereikt, dat de transparantie rondom integriteitsschendingen bij de overheid wordt verhoogd. Overheidsorganisaties kunnen zo vergelijkbare en betrouwbare cijfers presenteren over de aard, omvang en afhandeling van meldingen van (vermoedelijke) integriteitsschendingen. Met een eerlijke en uniforme manier van registreren wordt ervoor gezorgd, dat discussies over de aard en omvang van integriteitsschendingen bij de overheid zich in de toekomst baseren op feiten in plaats van percepties.

Verantwoording afleggen
Eén van de onderdelen van goed integriteitsbeleid is het verantwoording afleggen over integriteit en integriteitsbeleid. Afgesproken is, dat de raad éénmaal per jaar (in het eerste kwartaal) schriftelijk wordt geïnformeerd over het gevoerde integriteitsbeleid en over de naleving van de gedragscode. Dit maakt het nodig, dat het bevoegd gezag zicht heeft op de afhandeling van de (vermoedens van) integriteitsschendingen binnen de organisatie. De jaarrapportage wordt ter behandeling aangeboden aan de betreffende raadscommissie en de raad.

Definities en uitgangspunten

Het registratieformulier kent een aantal algemene uitgangspunten die hieronder kort zijn weergegeven.

a. Beleidsrelevante informatie
Het formulier richt zich op een beperkt aantal beleidsmatig relevante gegevens die elke organisatie moet registreren. Zo wordt informatie over de melder van een (vermoedelijke) schending, de betrokkene, de (vermoedelijke) schending, het onderzoek en de afdoening in onderling samenhang vastgelegd. Bij de afdoening gaat het niet alleen over het bestuurlijke traject, maar ook over het doen van aangifte bij het OM. Het formulier betreft alleen gegevens die relevant zijn voor analyse. Het betreft dus geen bedrijfsmatige informatie en het heeft ook geen betrekking op het opbouwen van een volledig dossier met alle gegevens uit het onderzoek.
b. Bestuurlijk/disciplinair traject
Het formulier gaat uit van het bestuurlijke/disciplinaire traject met mogelijke bestuurlijke afdoening. Daarom is het traject gericht op de betrokkene. Het strafrechtelijke traject heeft een eigen procesgang van aangifte tot OM-beslissing.
c. Melder, betrokkene en casus
De melder is de persoon of functionaris (van binnen of buiten de organisatie) die een signaal over een (vermoedelijke) integriteitsschending geeft. De melder geeft het signaal aan de relevante verantwoordelijke voor de afhandeling van dat vermoeden. Een melder hoeft geen klokkenluider te zijn. Onder betrokkene wordt verstaan de (vermoedelijke) pleger van de (vermoedelijke) schending. De casus betreft de gegevens in het registratieformulier zoals die per betrokkene zijn vastgelegd.

Integriteitsschendingen breed registreren
Over de definitie en de reikwijdte van het begrip integriteit kan lang worden gesproken. Het formulier hanteert geen abstracte definitie, maar geeft een overzicht van type schendingen. Deze is gebaseerd op wet- en regelgeving en de gedragscodes van de gemeente. Meegewogen is welk type schendingen vaker voorkomen en welk type maatschappelijke onrust oproept.

Maar het gaat niet alleen om ernstige schendingen. Ernstige integriteitsschendingen staan namelijk vaak niet op zichzelf. Zij kunnen bijvoorbeeld gepaard gaan met andere integriteitsschendingen, of de pleger heeft al eerder kleinere type schendingen gepleegd. Het is daarom vanuit preventief oogpunt belangrijk dat ook minder ernstige incidenten worden gesignaleerd en opgepakt.
Verder is preventie vooral effectief als zij zich kan richten op specifieke typen schendingen. Het formulier bevat daarom gedetailleerde informatie over de aard van de schending.

Afhandeling vermoedens
Het vertrouwen van de burger in de integriteit van de overheid wordt mede beïnvloed door een correcte afhandeling van signalen van (vermoedelijke) schendingen. Daarom is het belangrijk dat ook vermoedelijke schendingen worden geregistreerd. Zelfs als dit tot de conclusie leidt dat er geen sprake is gebleken van een schending. Het ontzenuwen van geruchten en het vrijspreken van een medewerker is tenslotte ook een functie van een intern onderzoek. Het bevoegd gezag kan vervolgens aangeven hoe vaak een signaal resulteerde in een onderzoek, en vervolgens hoe vaak een onderzoek leidde tot een vastgestelde schending met een afdoening.

Registreren van adviezen?
Vertrouwenspersonen ontvangen niet alleen meldingen, maar geven ook advies bij persoonlijke integriteitvraagstukken. Daarnaast kan een vertrouwenspersoon meldingen krijgen die geen (directe) relatie hebben met de integriteit van de organisatie. Dergelijke adviezen en meldingen maken geen onderdeel uit van het formulier. Deze kunnen natuurlijk desgewenst wel worden geregistreerd voor de interne verantwoording.

Eén betrokkene per registratieformulier
Bij de rapportage over de geregistreerde casussen moeten de belangrijkste gegevens direct te herleiden zijn tot het aantal betrokkenen. De volgende mogelijkheden zijn hierbij vooral relevant:

a. Eén signaal, meerdere personen betrokken
Eén signaal kan betrekking hebben op meerdere betrokkenen. Daarbij kunnen het onderzoek, afdoening en/of sanctie al snel uit elkaar lopen. Per betrokkene moet dan ook een apart registratieformulier worden ingevuld. Dat neemt niet weg dat er wel sprake kan zijn van een gezamenlijk onderzoeksdossier.
b. Meerdere signalen
Over een incident, of over een betrokkenen, kunnen meerdere melders signalen doorgeven. Voor het formulier is alleen de eerste melder relevant. Maar voor de opbouw van een (onderzoeks)dossier is dit wel relevante informatie.
c. Eén betrokkene, meerdere soorten schendingen
Een betrokkene kan meerdere soorten schendingen plegen. Bijvoorbeeld fraude en een ongewenste nevenfunctie. In de registratie kan dit in dezelfde casus worden geregistreerd. Bij de uiteindelijke afdoening worden, indien van toepassing, de conclusie over elk van deze schendingen meegewogen.

d. Vaker de fout in
Sommige betrokkenen gaan meer dan eens de fout in. Er moet dan opnieuw een registratieformulier worden ingevuld. Het eerdere signaal heeft tenslotte al geleid tot een bepaalde afdoening en is daarmee afgerond.

Wet bescherming persoonsgegevens
De registratie van integriteitsschendingen moet voldoen aan relevante wet- en regelgeving. Omdat de registratie gevoelige gegevens kan bevatten, moet het goed worden beveiligd zodat ongeautoriseerde derden geen toegang kunnen krijgen. Zelfs als de informatie zich beperkt tot managementinformatie en deze niet is te herleiden tot personen. Als de registratie zodanig wordt ingericht en gebruikt dat de ingevoerde gegevens direct of indirect herleidbaar zijn tot personen, dan is de organisatie verantwoordelijk voor het melden van de verwerking van persoonsgegevens bij het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP). Bij gebruik van dit formulier met alleen de basisvragen, is melding bij het CBP niet nodig.

Verantwoordelijkheid overheidsorganisaties
Moet een fraude ter waarde van twintig euro worden geregistreerd? Of een discriminerende opmerking van een ambtenaar tegen een burger waarover een klacht is ingediend? Hiervoor zijn geen algemene regels te stellen. Alleen het bevoegd orgaan van een overheidsorganisatie bepaalt op grond van wet- en regelgeving en haar integriteitsbeleid wanneer een signaal betrekking heeft op mogelijk plichtsverzuim en daarmee relevant om te registreren.
De normen van de gemeente zijn helder vastgelegd in de ‘Gedragscode Integriteit volksvertegenwoordigers in de gemeente Hilversum’ en de ‘Gedragscode integriteit college van burgemeester en wethouders in de gemeente Hilversum’. Deze sluiten aan bij de landelijke modelcodes. Het formulier is daar op ingericht. Het biedt ook ruimte voor maatwerk.

Beheer registratieformulieren
Het registratieformulier wordt bewaard in het archief van de griffie als het gaat om de raads- en commissieleden en in het archief van het team personeel & organisatie, als het gaat om het college en het ambtelijk apparaat (daaronder valt ook de griffie). Het college verzorgt jaarlijks in de maand maart de jaarrapportage over het achterliggende jaar. De griffie geeft daarvoor inzicht in de bij de griffie bewaarde registraties. De jaarrapportage geeft een verslag van de integriteitsschendingen die zich hebben voorgedaan en bevat zo nodig aanbevelingen voor het aanpassen van het te voeren integriteitsbeleid.

Dit stappenplan is vastgesteld in de raadsvergadering van de gemeente Hilversum d.d. 18 november 2015. Het maakt onderdeel uit van de eerder (raad 16 september 2015) vastgestelde en gepubliceerde gedragscodes voor volksvertegenwoordigers en bestuurders in de gemeente Hilversum.